

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ АДМИНИСТРАТИВНО-ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ (ВОССТАНОВЛЕНИЯ) ЗАКОННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2020 г.

С.В. Ярковой

Арбитражный суд Омской области, Омск

om.as@yandex.ru

Поступила в редакцию 02.03.2020

Дается общая характеристика административной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти, иных органов публичного управления (административно-публичных органов), выделяются основные черты и особенности такой ответственности за совершение административных правонарушений в процессе осуществления указанными лицами административной правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-публичный орган, административная правоприменительная деятельность, административно-публичный орган.

Законность осуществления органами исполнительной власти, иными органами публичного управления (далее – административно-публичные органы) правоприменительной деятельности (далее – административная правоприменительная деятельность) обеспечивается различными административно-правовыми способами, в том числе такими, как привлечение должностных лиц указанных органов к административной ответственности за нарушение установленных законодательством правил взаимоотношений с физическими и юридическими лицами в процессе реализации внешневластных должностных полномочий.

Субъектами административной ответственности за административные правонарушения, совершаемые в ходе административной правоприменительной деятельности, как представляется, могут выступать только те должностные лица, которые действуют от имени административно-публичных органов. Административная ответственность самих административно-публичных органов как юридических лиц в силу действующих в настоящее время норм части 1 статьи 1.4, статей 2.1 и 2.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) теоретически возможна. Однако, как неоднократно и справедливо подчеркивалось в юридической литературе, привлечение к административной ответственности государственных органов и органов местного самоуправления вместо их должностных лиц, непосредственно совершивших административные правонарушения, является необоснованным с точки зрения соблюдения принципов индивидуализации ответственности

и виновности, а кроме того, и нецелесообразно с финансовой точки зрения [1]. Наряду с этим следует отметить, что в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, проект которого разрабатывается рабочей группой, созданной при Правительстве Российской Федерации, обозначена четкая и однозначная позиция о необходимости исключения государственных органов и органов местного самоуправления из числа субъектов административной ответственности.

Итак, административная ответственность как один из административно-правовых способов обеспечения (восстановления) законности административной правоприменительной деятельности применяется в отношении должностных лиц административно-публичных органов, осуществляющих такую деятельность и допустивших при этом административные правонарушения.

Рассмотрим далее сущность, цели и основания административной ответственности должностных лиц административно-публичных органов.

Прежде всего, необходимо отметить, что проблемы административной ответственности должностных лиц административно-публичных органов за административные правонарушения, совершаемые ими в качестве представителей власти в процессе осуществления административной правоприменительной деятельности, не являлись объектом отдельного исследования ни в советской, ни в постсоветской науке административного права. Думается, это связано с отсутствием до недавнего времени в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (далее – КоАП РСФСР) и КоАП РФ составов соответствующих должностных администра-

тивных правонарушений. С момента введения в действие в 1985 г. КоАП РСФСР административная ответственность за административные правонарушения в сфере государственного управления устанавливалась лишь в отношении граждан и должностных лиц организаций, не относящихся к органам государственного управления. Составы административных правонарушений, совершаемых в ходе осуществления административного правоприменения, появились в КоАП РФ уже после введения его в действие, начиная с 2003 г., а наиболее значимые из них, связанные с нарушением должностными лицами законодательства об оказании государственных и муниципальных услуг, лицензионного и контрольно-надзорного законодательства, введены в КоАП РФ лишь несколько лет назад (в 2013–2015 гг.).

В советской административно-правовой литературе в общем и целом рассматривались вопросы юридической, в том числе административной, ответственности субъектов государственного управления. В частности, в одной из академических монографий ответственность в управлении определялась как урегулированные правом отношения, в которых субъект управления, призванный сознательно выполнять определенные обязанности, умышленно, небрежно или по неосторожности не выполняет их или выполняет с нанесением социально значимого вреда интересам государства, общества, организации, гражданам, в результате чего создает юридический факт, в связи с которым специальные органы от имени государства, общества, коллектива применяют к нарушителю меры воздействия либо наказания, цель которых – восстановить нарушенный интерес (право) потерпевшего, покарать нарушителя, воспитать его и пресечь возникновение подобных нарушений со стороны других субъектов управления и тем самым создать условия для устойчивого правопорядка и государственной дисциплины в сфере управления [2, с. 24–25].

Известный исследователь проблем юридической ответственности должностных лиц А.И. Щербак рассматривал ответственность в управлении как специфический институт социального контроля, прежде всего должностного поведения, определяющий права и обязанности субъектов управленческих отношений в связи с порученными им функциями и последствия их выполнения или невыполнения, и отмечал, что ответственность ориентирует должностных лиц на надлежащее выполнение своих обязанностей и включает в себя меры воздействия на нарушителей в целях пресечения и устранения допущенных недостатков, наказания виновных и

устранения причин, способствующих нарушениям; ответственность служит целям достижения надлежащего результата деятельности соответствующей системы управления, органа, подразделения, должностного лица, исполнителя, всемерного укрепления режима законности и государственной дисциплины [3, с. 75].

К видам юридической ответственности, применяемой к субъектам публичного управления в соответствии с нормами административного и административно-процессуального права, относятся дисциплинарная и административная ответственность должностных лиц и иных служащих административно-публичных органов. При этом дисциплинарная ответственность, как известно, носит внутриведомственный характер и применяется к виновным должностным лицам и иным служащим, совершившим нарушения служебной дисциплины (служебные проступки), в порядке служебной подчиненности их непосредственными или вышестоящими руководителями. Административная же ответственность указанных лиц наступает за совершенные при реализации предоставленных им внешневластных полномочий административные правонарушения и применяется во внеслужебном порядке, то есть компетентными органами, должностными лицами или судьями, которым правонарушители не подчинены по службе.

В советской, а затем в течение определенного периода времени и постсоветской доктрине юридической ответственности государственных служащих, в том числе должностных лиц, собственно органов публичного управления (государственные предприятия, учреждения и иные организации к таким органам не относились) существовала позиция, согласно которой за совершение связанных с реализацией служебных обязанностей нарушений законодательства указанные лица подлежали привлечению только к дисциплинарной ответственности. Однако уже в начале 1990-х гг. в юридической литературе был поставлен вопрос о порочности и неэффективности такого механизма юридической ответственности должностных лиц органов публичного управления. В частности, Е.А. Агеева отмечала, что сложившиеся на практике вертикальные механизмы ответственности в сфере государственного управления не только «не отвечают идее создания правового государства, но и просто не обеспечивают нормальное функционирование аппарата управления, не говоря уже о гарантиях удовлетворения законных прав и интересов всех субъектов управления, включая граждан... Все административные действия, обязанности, которые непосредственно затраги-

вают интересы и субъективные права других субъектов управления (например, граждан), имеющие иную юридическую природу, чем служебные обязанности, уже лишь по этой причине должны иметь такие формы государственного и правового принуждения, их обеспечивающие, применение которых доступно и подконтрольно каждой из заинтересованных и управомоченных сторон управленческих отношений... Механизм юридической ответственности должен быть построен таким образом, чтобы принудительное обеспечение исполнения обязанностей было доступно всем субъектам управления... Этот механизм должен быть выведен из системы административного подчинения, ведомственного контроля» [4, с. 103].

Отсюда следует однозначный вывод о приоритетности надведомственной, то есть административной, ответственности должностных лиц административно-публичных органов за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих внешних должностных обязанностей, то есть обязанностей, реализуемых в отношении иных субъектов, возникающих в ходе административного правоприменения правоотношений. Подобная постановка вопроса представляется вполне обоснованной и актуальной и в настоящее время в условиях развития и совершенствования основанных на положениях Конституции Российской Федерации правовых механизмов внешнего контроля за законностью деятельности публичной администрации.

Проблемы административной ответственности должностных лиц в течение многих десятилетий исследуются в отечественной науке административного права.

Не вдаваясь в дискуссию по спорным вопросам административной ответственности должностных лиц, выделим наиболее значимые черты, особенности такой ответственности, которые поддержаны большинством ученых-административистов.

1. К числу должностных лиц государственного аппарата в науке административного права традиционно относят государственных служащих, которые при осуществлении своей служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых административно-распорядительных и организационно-хозяйственных действий и на издание административных актов. При этом из числа указанных должностных лиц выделяется такая их категория, как представители власти (административной власти), под которыми понимаются должностные лица аппарата государственной власти или управления, реализующие имеющиеся у них властные полномочия не внутри соответствующего ведомства, а вовне, в

отношении иных не подчиненных им организационно лиц [5, с. 141–142; 6, с. 13–14; 7, с. 302–303; 8, с. 129–130; 9, с. 253–255].

2. Основанием привлечения должностных лиц к административной ответственности, как и всех иных физических, а также юридических лиц, служит совершение ими административного правонарушения. Вместе с тем таким правонарушениям должностных лиц присущи следующие определенные особенности: 1) совершение правонарушения в процессе исполнения должностным лицом служебных обязанностей и одновременно в ходе реализации соответствующих внешневластных полномочий; 2) совершение правонарушения посредством собственных противоправных действий (бездействия), дачи неправомερных указаний подчиненным по службе лицам или вследствие отсутствия надлежащего контроля за действиями подчиненных по службе лиц и непринятия к ним необходимых мер воздействия; 3) совершение правонарушения, как правило, не с умышленной, а неосторожной формой вины [10, с. 29–30; 11, с. 13]. Некоторые ученые предложили даже ввести отдельное понятие должностного административного правонарушения (проступка), отражающее специфику состава административного правонарушения, совершаемого должностным лицом [11, с. 9; 12, с. 96].

Особенности административной ответственности должностных лиц органов публичного управления за административные правонарушения, совершаемые ими в ходе внешневластной деятельности, не являлись предметом сколь-нибудь серьезного научного исследования, поскольку, на что уже указывалось выше, такая ответственность как правовой институт до недавнего времени вообще отсутствовала. Вместе с тем отдельные суждения по поводу сущности и основных черт названной ответственности в литературе все же имеются. Так, в частности, А.И. Щербак отмечал, что административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления устанавливается для охраны административно-правовых норм, которые представляют собой общие государственно-властные правила поведения, регулирующие общественные отношения в области государственного управления [13, с. 102].

В монографии «Государственная дисциплина и ответственность», опубликованной в 1990 г., административная ответственность в государственном аппарате определялась как возникающее в силу совершенного в процессе осуществления государственной деятельности административного проступка внеслужебное деликтное правоотношение, основным содер-

жанием которого является обязанность правонарушителя претерпеть лишения личного, имущественного или организационного характера. Основанием такой ответственности выступает служебный административный проступок, то есть «общественно вредное противоправное деяние, совершенное в процессе осуществления государственной деятельности, за которое законодательством предусмотрено применение административных санкций» [14, с. 120].

Нормативно-правовую основу административной ответственности должностных лиц в настоящее время составляют статья 2.4 КоАП РФ и примечание к ней. Согласно указанным положениям закона должностное лицо подлежит административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением им своих служебных обязанностей. При этом непосредственно к числу должностных лиц закон относит лиц, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющих функции представителя власти, то есть наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от них, а равно лиц, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Все иные перечисленные в примечании к статье 2.4 КоАП РФ лица не признаются должностными, а лишь приравниваются к ним при привлечении к административной ответственности.

Очевидно, что применительно к рассматриваемой проблематике и с учетом приведенного выше примечания к статье 2.4 КоАП РФ речь может идти об административной ответственности должностных лиц, являющихся представителями власти и реализующих имеющиеся у них внешневластные полномочия в процессе осуществления административной правоприменительной деятельности. К числу таких должностных лиц, с нашей точки зрения, следует относить представителей органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов, обеспечивающих выполнение внешних функций данных органов, осуществляющих от их имени административную правоприменительную деятель-

ность и вступающих в ходе ее осуществления в соответствующие правоотношения с не находящимися в их организационно-служебном подчинении гражданами и организациями. Такие должностные лица будут обозначаться нами в дальнейшем термином «административно-публичные должностные лица».

К категории административно-публичных должностных лиц могут быть, в частности, отнесены руководители административно-публичных органов, их заместители, иные действующие от имени этих органов лица, уполномоченные на осуществление административной правоприменительной деятельности (государственные и муниципальные инспекторы, лица, уполномоченные на принятие и рассмотрение обращений граждан и организаций, и т. д.).

Рассмотрим далее особенности административной ответственности административно-публичных должностных лиц за совершение ими административных правонарушений в процессе осуществления административной правоприменительной деятельности.

1. Как уже отмечалось, субъектами такой ответственности могут выступать только должностные лица административно-публичных органов, уполномоченные на осуществление от имени данных органов административной правоприменительной деятельности. В этой связи к рассматриваемой категории должностных лиц нельзя относить должностных лиц органов законодательной и судебной власти, органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, не выполняющих функции административного правоприменения.

2. Административно-публичные должностные лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в процессе осуществления административной правоприменительной деятельности, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими возложенных на них в целях обеспечения административного правоприменения служебных обязанностей и, как правило, посягающие на права и законные интересы граждан и организаций, реализуемые посредством административного правоприменения.

3. Административная ответственность административно-публичных должностных лиц может быть установлена за нарушение норм административного, иных отраслей публичного права (например, земельного, градостроительного, финансового, таможенного), а также административно-процессуальных норм, регулирующих содержание и административные процедуры осу-

ществления отдельных видов административной правоприменительной деятельности (регистрационной, лицензионно-разрешительной, контрольно-надзорной и других).

4. Целями установления и применения административной ответственности административно-публичных должностных лиц выступают обеспечение защиты прав и законных интересов лиц, в отношении которых осуществляется административно-публичная деятельность, восстановление и поддержание режима законности ее осуществления и предупреждение совершения указанными должностными лицами новых нарушений правовых норм, регулирующих содержание и административные процедуры названной деятельности.

Как следует из анализа положений КоАП РФ, в настоящее время административная ответственность должностных лиц административно-публичных органов установлена всего лишь 11 статьями Особенной части данного кодекса. Подобная ответственность наступает, в частности, за отказ в предоставлении информации (статья 5.39 КоАП РФ), нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (статья 5.59 КоАП РФ), нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (статья 5.63 КоАП РФ), нарушение требований законодательства, предусматривающих выдачу специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства (статья 5.63.1 КоАП РФ), нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования (статья 8.24 КоАП РФ), ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (статья 14.9 КоАП РФ), нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства (статья 14.9.1 КоАП РФ), нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (статья 14.25 КоАП РФ), нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности (статья 14.35 КоАП РФ), несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (статья 19.6.1 КоАП РФ), нарушение лицензионной комиссией субъекта Российской Федерации требований законодательства Рос-

сийской Федерации о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (статья 19.6.2 КоАП РФ).

Общая характеристика административной ответственности должностных лиц за совершение перечисленных административных правонарушений в настоящее время дана в отдельных, крайне малочисленных работах [15, 16]. Вместе с тем системный и комплексный анализ проблем административной ответственности должностных лиц административно-публичных органов за совершаемые ими в процессе осуществления внешней правоприменительной деятельности административные правонарушения не проводился. Не исследовался в юридической литературе и вопрос о необходимости и возможности расширения в КоАП РФ перечня составов должностных административных правонарушений в сфере административной правоприменительной деятельности.

С учетом изложенного представляется необходимым изучить эффективность, практическую значимость мер административной ответственности, применяемых к административно-публичным должностным лицам за совершение упомянутых выше административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, для обеспечения законности административного правоприменения и по результатам такого анализа сформулировать предложения по уточнению и дополнению норм названного кодекса, закрепляющих составы соответствующих должностных административных правонарушений.

Список литературы

1. Морозова Н.А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2014. № 1. С. 103–112.
2. Бачило И.Л., Калла Х.Я., Катрич С.В., Ларьков А.Н. и др. Ответственность в управлении / Отв. ред.: Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев. М.: Наука, 1985. 303 с.
3. Щербак А.И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц. Киев: Наукова думка, 1986. 152 с.
4. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 144 с.
5. Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М. – Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1949. С. 134–153.
6. Почиталин М.С. Основные вопросы советской государственной службы: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1955. 16 с.
7. Азовкин И.А., Алехин А.П., Василенков П.Т., Вишняков В.Г. и др. Советское административное право. Государственное управление и административное

право / Редкол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М.: Юрид. лит., 1976. 360 с.

8. Коренев А.П. Административное право России. В 3 ч. М.: Щит-М., 2000. Ч. 1. 306 с.

9. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учеб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 566 с.

10. Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. 43 с.

11. Маркова Е.И. Административная ответственность должностных лиц в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. 21 с.

12. Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. 145 с.

13. Щербак А.И. Правовая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления. Киев: Наукова думка, 1980. 138 с.

14. Кожохин Б.И., Дрейшев Б.В., Антонова Л.И. и др. Государственная дисциплина и ответственность: Монография / Под ред. Л.И. Антоновой и Б.И. Кожохина. Л.: Изд-во ЛГУ, 1990. 152 с.

15. Соловьев А.А. Об административной ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 59–60.

16. Койтов А.В. Проблемы привлечения к административной ответственности должностных лиц органов публичной власти // Закон. 2013. № 7. С. 124–131.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF OFFICIALS OF ADMINISTRATIVE PUBLIC BODIES AS A WAY TO ENSURE (RESTORE) THE LEGALITY OF ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

S.V. Yarkovoy

The article gives a general description of the administrative responsibility of officials of executive authorities, other public administration bodies. The main features and peculiarities of such responsibility for committing administrative offenses in the process of law enforcement activities by above-mentioned persons are highlighted.

Keywords: administrative responsibility, administrative law enforcement activities, administrative public body.

References

1. Morozova N.A. O celesoobraznosti privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya // Rossijskij juridicheskij zhurnal. 2014. № 1. S. 103–112.

2. Bachilo I.L., Kalla H.Ya., Katrich S.V., Lar'kov A.N. i dr. Otvetstvennost' v upravlenii / Otv. red.: B.M. Lazarev, A.E. Lunev. M.: Nauka, 1985. 303 s.

3. Shcherbak A.I. Social'nyj mekhanizm juridicheskoy otvetstvennosti dolzhnostnyh lic. Kiev: Naukova dumka, 1986. 152 s.

4. Ageeva E.A. Yuridicheskaya otvetstvennost' v gosudarstvennom upravlenii (social'nopravovoj aspekt). L.: Izd-vo Leningr. un-ta, 1990. 144 s.

5. Yampol'skaya C.A. O dolzhnostnom lice v sovetском gosudarstvennom apparate // Voprosy sovetского administrativnogo prava. M. – L.: Izd-vo Akad. nauk SSSR, 1949. S. 134–153.

6. Pochitalin M.S. Osnovnye voprosy sovetской gosudarstvennoj sluzhby: Avtoref. dis... kand. jurid. nauk. M., 1955. 16 s.

7. Azovkin I.A., Alekhin A.P., Vasilenkov P.T., Vishnyakov V.G. i dr. Sovetskoe administrativnoe pravo. Gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo / Redkol.: Yu.M. Kozlov, B.M. Lazarev, A.E. Lunev, M.I. Piskotin. M.: Yurid. lit., 1976. 360 s.

8. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii. V 3 ch. M.: Shchit-M., 2000. Ch. 1. 306 s.

9. Rossinskij B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo: Ucheb. M.: Norma: INFRA-M, 2015. 566 s.

10. Galagan I.A. Teoreticheskie problemy administrativnoj otvetstvennosti po sovetскому pravu: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1971. 43 s.

11. Markova E.I. Administrativnaya otvetstvennost' dolzhnostnyh lic v SSSR: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1976. 21 s.

12. Kononov P.I. Administrativnaya otvetstvennost' dolzhnostnyh lic: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 1993. 145 s.

13. Shcherbak A.I. Pravovaya otvetstvennost' dolzhnostnyh lic apparata gosudarstvennogo upravleniya. Kiev: Naukova dumka, 1980. 138 s.

14. Kozhohin B.I., Drejshev B.V., Antonova L.I. i dr. Gosudarstvennaya disciplina i otvetstvennost': Monografiya / Pod red. L.I. Antonovoj i B.I. Kozhohina. L.: Izd-vo LGU, 1990. 152 s.

15. Solov'ev A.A. Ob administrativnoj otvetstvennosti dolzhnostnyh lic organov gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe pravo i process. 2012. № 4. S. 59–60.

16. Kojtov A.V. Problemy privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti dolzhnostnyh lic organov publichnoj vlasti // Zakon. 2013. № 7. S. 124–131.